

시립문래청소년수련관 민간위탁 동의안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2440번
- 발 의 자 : 서울특별시장
- 발 의 일 : 2018년 3월 20일
- 회 부 일 : 2018년 3월 26일

2. 제안이유

- 시립문래청소년수련관은 「청소년기본법」 제18조, 「청소년활동진흥법」 제11조에 의하여 설치·운영되고 있는 청소년시설로서 우리 시가 재단법인 송석교육문화재단에 위탁하여 운영 중이나, 2018년 하반기에 위탁기간이 만료될 예정임에 따라,
- 청소년 사업 관련 법인(단체)의 전문성과 시설운영 노하우를 활용하여 다양한 청소년활동 프로그램 개발·운영, 이용자의 만족도 제고 등 안정적이고 효율적인 수련관 운영을 도모하기 위해 민간위탁을 추진하고자, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조 의3에 의거 서울특별시의회 동의를 받고자 함.

3. 주요내용

가. 위탁사무명 : 시립문래청소년수련관 관리·운영

나. 민간위탁 추진근거 및 추진 필요성

○ 민간위탁 추진근거

- 「청소년기본법」제18조(청소년시설의 설치·운영)
- 「청소년활동진흥법」제16조(수련시설 운영의 위탁)
- 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」제10조
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제4조
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제6조

○ 민간위탁 추진 필요성

- 문래청소년수련관은 청소년활동 진흥법상 청소년수련활동을 주요 기능으로 하는 시설로,
- 진로직업·창의적 체험활동 등 수련관을 이용한 학교연계 수업과 방과후 활동 등 청소년에 대한 높은 이해와 지식을 바탕으로 청소년 요구에의 적절한 대응과 다양한 프로그램 개발·운영을 통해 청소년에게 질 높은 서비스 제공이 요구되고 있음.
- 또한, 청소년 기본법은 지방자치단체가 민간의 전문성과 효율성을 활용할 수 있도록 청소년단체에 민간위탁을 할 수 있는 근거 규정을 마련하고 있음.
- 따라서 시설을 효율적으로 운영할 수 있고, 다양한 청소년의 눈높이에 맞는 프로그램을 개발·운영할 수 있으며, 청소년 관련 전문적 지식과 사업경험이 풍부한 법인에 위탁하여 운영하는 것이 적절하다고 판단됨.

다. 위탁 대상 사무 등 위탁 범위

- 청소년을 위한 다양한 체험활동 프로그램 개발·운영
- 청소년의 신체적·정신적 건강과 역량 강화를 위한 다양한 청소년활동사업
- 청소년의 복지 증진 및 자립 지원 강화를 위한 청소년 상담사업
- 학교, 지역사회와 연계한 청소년지원사업 및 대안교육사업
- 청소년수련관 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
- 그 밖에 청소년수련관 운영을 위하여 필요한 사항

라. 위탁시설 개요

- 소재지 : 서울특별시 영등포구 문래로 110
- 개관일자 : 1987.4.14.
- 시설규모 : 부지 2,314㎡, 건물 5,611㎡ (지하 1층, 지상 4층)
- 지원시설 : 수영장, 헬스장, 체육관, 소극장, 프로그램실 등
- 이용대상 : 청소년 및 시민
- 위치도



마. 민간위탁기간 : 3년 (2019.1.1.~2021.12.31.)

바. 수탁자 선정방식 : 공개모집

사. 소요예산 및 산출근거

- 소요예산 : 4,456백만원(2018년)
- 산출근거
 - 인건비 1,077백만원, 물건비 1,126백만원, 경상이전 223백만원, 자본지출 156백만원, 사업비 1,815백만원, 예비비 등 59백만원

아. 민간위탁운영평가위원회 심의결과 : 해당사항 없음.

4. 참고사항

가. 관계법령

- 「청소년 기본법」제18조
- 「청소년활동진흥법」제16조(수련시설 운영의 위탁)
- 「서울특별시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례」제10조
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제4조
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제6조

5. 검토 의견

가. 동의안 개요

- 본 동의안은 청소년 수련활동을 위해 설치된 시립문래청소년수련관의 위탁 기간이 만료(2018.12.31.)되어, 다양한 청소년 프로그램 제공과 안정적인 수련관 운영을 위해 민간위탁(재위탁)을 추진하려는 것임.
- 시립문래청소년수련관은 1987년에 개관하였으나, 현재까지 민간위탁에 대해 의회의 동의를 받지 않고 있었으며, 지난 2017년 7월 '의회의 동의를 받지 않은 사무의 경우 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시 의회의 동의'를 받도록 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」가 개정¹⁾되어, 의회의 동의를 받고자 제출되었음.

< 시립문래청소년수련관 민간위탁 동의안 개요 >

- 소재지 : 서울특별시 영등포구 문래로 110
- 개관일자 : 1987.04.14.
- 시설규모 : 부지 2,314㎡, 건물 5,611㎡ (지하 1층, 지상 4층)
- 지원시설 : 수영장, 헬스장, 체육관, 소극장, 프로그램실 등
- 위탁사무
 - 청소년을 위한 다양한 체험활동 프로그램 개발·운영
 - 청소년의 신체적·정신적 건강과 역량 강화를 위한 다양한 청소년활동사업
 - 청소년의 복지 증진 및 자립 지원 강화를 위한 청소년 상담사업
 - 학교, 지역사회와 연계한 청소년지원사업 및 대안교육사업
 - 청소년수련관 관리·운영(시설물, 장비 등 포함)
 - 그 밖에 청소년수련관 운영을 위하여 필요한 사항 등
- 위탁기간 : 3년 (2019.1.1.~2021.12.31.)
- 선정방식 : 공개모집
- 소요예산 : 4,456백만원(2018년)

1) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」부칙 제2조(의회동의 절차의 특례) 의회의 동의를 받지 않은 사무의 경우 제4조의3제2항 단서에도 불구하고 조례 공포 후 최초로 도래하는 재위탁 또는 재계약시에 의회의 동의를 받아야 한다.

< 시립문래청소년수련관의 개관이후 민간위탁 현황 >

- 1차 : 1986.12.1.~1991.11.30.(5년, (사)서울YMCA)
- 2차 : 1991.12.1.~1996.11.30.(5년, (사)서울YMCA)
- 3차 : 1996.12.1.~1999.11.30.(3년, (사)서울YMCA)
- 4차 : 1999.12.1.~2002.11.30.(3년, (사)서울YMCA)
- 5차 : 2002.12.1.~2006.4.16.(3년, (사)서울YMCA)
- 6차 : 2006.4.17.~2006.12.31.(9개월, 한국청소년지도자연맹)
- 7차 : 2007.1.1.~2007.12.31.(1년, 영등포구청(영등포구시설관리공단))
- 8차 : 2008.1.1.~2009.12.31.(2년, 영등포구청(영등포구시설관리공단))
- 9차 : 2010.1.1.~2011.12.31.(2년, 영등포구청(영등포구시설관리공단))
- 10차 : 2012.1.1.~2013.12.31.(2년, 영등포구청(영등포구시설관리공단))
- 11차 : 2014.1.1.~2014.4.11.(3개월, 영등포구청(영등포구시설관리공단))
- 12차 : 2014.4.12.~2016.12.31.(3년, (재)송석교육문화재단)
- 13차 : 2017.1.1.~2018.12.31.(2년, (재)송석교육문화재단)

나. 시립문래청소년수련관의 민간위탁 필요성 및 적절성 검토

- 청소년 요구에 대한 적절한 대응과 다양한 프로그램 개발·운영을 통해 청소년에게 질 높은 서비스를 제공하기 위해 평생교육국은 민간의 전문성과 효율성을 활용할 수 있는 민간위탁을 통해 본 시설을 운영하고자 하는 것임.
- 민간위탁 관련 조례²⁾는 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 않는 사무, 특수한 전문지식이나 기술이 요하는 사무, 단순행정 관리사무에 한해서 민간에 위탁할 수 있도록 정하고 있으며, 본 동의안의 위탁사무는 청소년에 대한 전문지식이나 청소년들에게 활동거리를 효율적으로 제공하는 전문성이 요구된다는 점에서 민간위탁이 가능한 것으로 보여짐.



2) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
4. 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

- 시립문래청소년수련관은 특성화 사업(달촌·벽화 및 옥상텃밭), 청소년 환경 축제, 장애청소년 공간설치, 지역적 특성(다문화 비율 최다지역, 장애청소년 비율 상위권지역 등)을 반영한 프로그램 운영 등에서 우수한 평가를 받았음.
- 다만, 유아스포츠단 운영의 적정성, 청소년 요구에 대한 적절한 대응 및 프로그램 변경의 적정성 등에 추가적인 검토가 필요하다고 보여짐.
- 시립문래청소년수련관은 유아스포츠단을 구성하여 취학 전 5~7세 어린이 112명(5세 32명, 6세 40명, 7세 40명)을 대상으로 1일 5시간 이상 체육교육(수영, 체육, 태권도, 인라인), 유아교육(과학, 음률, 미술, 수, 종이접기, 언어, 논술, 한자), 특성화교육(영어, 국악, 레고, 발레, 생태, 오르다(게임형 교구)) 등 위탁사무³⁾에도 포함되지 않은 영유아의 교육과 보육⁴⁾이 이루어지고 있음.

< 시립문래청소년수련관 유아스포츠단의 교육 대상, 과정, 기간 현황 >

출처 : 시립문래청소년수련관 홈페이지 발췌

2018학년도 교육과정 안내			
 교육대상			
연령/반명	출생연도	정원	교육시간
5세 (급봉어, 다람쥐)	2013년1월~2013년12월	각반 16명/총 32명	[월~금] 10:00~15:00
6세 (돌고래, 사슴)	2012년1월~2012년12월	각반 20명/총 40명	[월~금] 09:00~15:00
7세 (호랑이, 사자)	2011년1월~2011년12월	각반 20명/총 40명	[월~금] 09:00~15:00
 교육과정			
대상	교육시간(시수)		
5세	주 5일 (총 20시간)	체육 교육(5) : 수영(2), 체육(2), 태권도(1) 유아 교육(7) : 과학, 음률, 미술, 수, 종이접기, 언어, 논술 특성화교육(8) : 영어(3), 국악(1), 레고(1), 발레(1), 생태(1), 오르다(1)	
6세 7세	주 5일 (총 25시간)	체육 교육(7) : 수영(3), 체육(2), 태권도(1), 인라인(1) 유아 교육(8) : 과학, 음률, 미술, 수, 종이접기, 언어, 논술, 한자 특성화교육(10) : 영어(5), 국악(1), 레고(1), 발레(1), 생태(1), 오르다(1)	
연간행사	소풍(봄/가을), 견학, 어린이날축제, 가족운동회, 성교육인형극 관람, 소방훈련, 부모참여수업 및 작품전시회, 경찰안전교육, 할로윈 파티, 졸업여행, 산타잔치, 예능발표회, 졸업식 등		

3) 「서울특별시 청소년 시설 설치 운영에 관한 조례 시행규칙」 및 「위·수탁협약서」

4) 「영유아보육법」 제2조(정의) 2. “보육”이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다.

- 민간시설이 아닌 공공시설에서 보육과 교육을 시행하기 위하여 필요한 인·허가를 받고, 가장 안전한 범위 내에서 자격이 있는 사람들이 교육과 보육을 시행해야함에도 불구하고, 유아스포츠단 운영을 위한 인력배치에 대한 법적근거도 없이 운영하는 등 문제점이 발생하고 있어 다음 사항에 대해 다각적인 점검이 필요할 것으로 사료됨.

첫째, 교육(언어, 영어, 과학, 수, 논술, 한자, 음악, 미술 등)을 위해 교육청에 등록(「학원법」⁵⁾) 또는 허가를 받았는지 여부, 둘째, 보육⁶⁾을 시행하기 위해 자치구 또는 여성가족부의 허가를 받았는지 여부, 셋째, 교육과 보육에 역량이 있는 조직과 인력을 확보하고 있는지 여부, 넷째, 적절한 식단관리⁷⁾와 식단관리를 위한 인력을 배치하고 있는지 여부, 다섯째, 교육과 보육을 위해 자격있는 사람을 안정적·지속적으로 고용하고 있는지 여부, 마지막으로, 청소년시설에서 영유아 교육과 보육의 시행이 적절한지 여부 등에 대해서 다각적이고 심도있는 점검과 검토가 필요할 것으로 사료됨.

5) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」제2조(정의)

1. "학원"이란 사인(私人)이 대통령령으로 정하는 수 이상의 학습자 또는 불특정다수의 학습자에게 30일 이상의 교습과정(교습과정의 반복으로 교습일수가 30일 이상이 되는 경우를 포함한다. 이하 같다)에 따라 지식·기술(기능을 포함한다. 이하 같다)·예능을 교습(상급학교 진학에 필요한 컨설팅 등 지도를 하는 경우와 정보통신기술 등을 활용하여 원격으로 교습하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하거나 30일 이상 학습장소로 제공되는 시설을 말한다.

「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」제6조(학원 설립·운영의 등록) ① 학원을 설립·운영하려는 자는 제8조에 따른 시설과 설비를 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 설립자의 인적사항, 교습과정, 강사명단, 교습비등, 시설·설비 등을 학원설립·운영등록신청서에 기재하여 교육감에게 등록하여야 한다. 등록된 사항 중 교습과정, 강사명단, 교습비등, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

- 6) 「영유아보육법」제2조 (정의) 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다.
- 7) 「영유아보육법」제33조(급식 관리) 어린이집의 원장은 영유아에게 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 균형 있고 위생적이며 안전한 급식을 하여야 한다.

「서울특별시 청소년 시설 설치·운영에 관한 조례 시행규칙」

제4조(청소년시설 사업영역) ① 청소년수련관의 사업영역은 다음 각 호와 같다.

1. 체력단련·응급처치 등 건강증진 및 관리를 위한 수련활동
2. 예술감상·독서활동 등 정서함양을 위한 수련활동
3. 야영·해양탐험 등 용기증진을 위한 수련활동, 생활예절 익히기·전통예절 문화활동 등 예절수양을 위한 수련활동
4. 사회봉사·인간관계개발 등 협동심증진을 위한 수련활동
5. 역사·연극·문화권탐방·국제교류 등 긍지함양을 위한 수련활동
6. 청소년의 정보문화활동 촉진 및 서비스제공 활동
7. 상담·각종 검사 등 청소년문제예방과 해결을 위한 상담활동
8. 청소년 대안교육 프로그램 운영
9. 근로청소년 임대아파트 관리·운영
10. 그 밖에 청소년수련에 관하여 필요한 사항

- 평생교육국은 수탁법인의 유아스포츠단 운영과 관련하여 교육과 보육에 필요한 인·허가 사항을 반드시 준수하고, 적절한 인력배치를 위한 청소년시설의 조직구조·규모·정원 조정 및 예산 증액 등을 통하여 안정적 교육과 보육을 제공하도록 하여, 수탁기관이 유아스포츠단을 적법하게 운영할 수 있는 방안을 마련하거나, 위와 같은 사항을 시행할 수 없을 경우, 유아폭행 사건⁸⁾ 및 안전사고 등을 방지하기 위해 유아스포츠단 승인에 대해 재고할 필요가 있다고 하겠음.

8) · 한겨레신문(2015.10.14.) - “5살 여아를 매트에 던지고 바구니로 확대한 교사”

· 조선일보(2015.10.15.) - “다섯살짜리가 밥 안먹는다고... 집어던지고 앉았다 일어서 30회”

· 보도의 주요 내용 : 수련관 교사가 5세 여자 어린이를 밥을 먹지 않는다는 이유로 1시간30분 가량 확대한 사건으로, 5세 여아를 매트에 던지고, 앉았다 일어섰다 30회를 시키고, CCTV가 설치되지 않는 비품창고로 데려가 철제 농구공 보관함에 넣고 흔들었던 사건. 학부모가 여자아이의 몸의 멍과 상처를 보고 경찰에 신고하여 알려지게 됨.

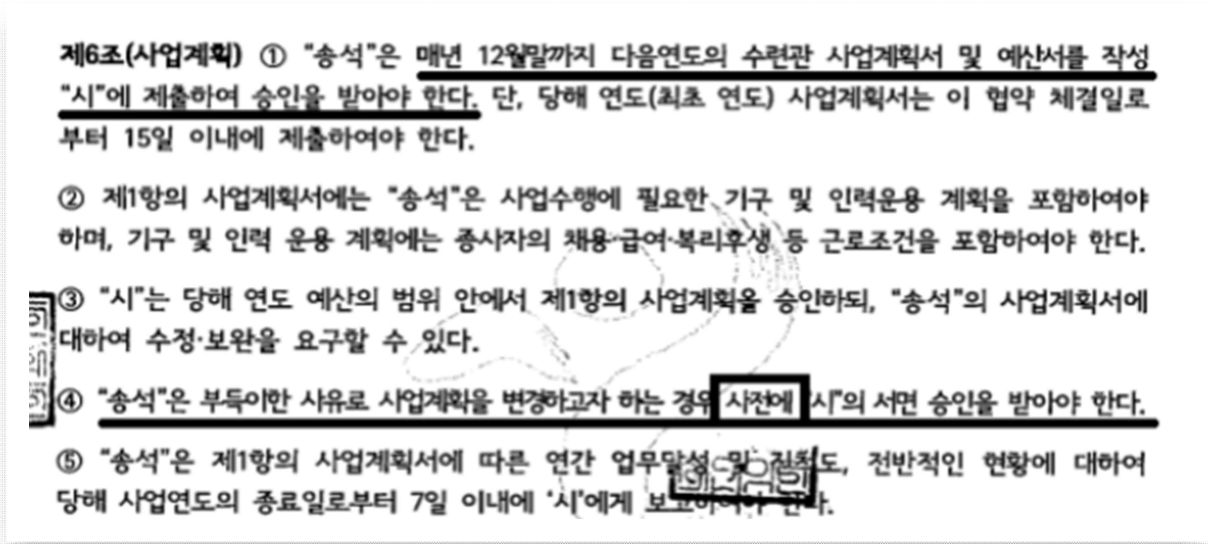
- 평생교육국의 관리감독의 소홀 또는 묵인으로 이와 같은 상태가 지속된 것은 아닌지 다각적으로 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며, 평생교육국은 수탁법인이 위탁사무 외에 추진하는 사업에 대한 적법성, 타당성 등에 대해서도 적극적인 검토와 함께 철저한 관리감독이 요구된다고 하겠음.
- 한편, 본 위원회에서 수련관 이용 청소년을 대상으로 조사한 ‘청소년 시설 이용 만족도 조사’에서 시립문래청소년수련관의 종합만족도는 하위권에 머무르고 있음.
- 특히, ‘직원친절도’, ‘프로그램 만족도’, ‘의견반영도’, ‘청소년의 욕구와 문제 이해 및 해결정도’, ‘전반적 만족도’는 낮은 순위를 보이고 있는바, 평생교육국이 민간위탁의 필요성으로 제출했던 ‘청소년 요구에 대한 적절한 대응과 다양한 프로그램 개발·운영을 통해 청소년에게 질 높은 서비스 제공’이라는 민간위탁의 목적을 달성하고 있는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

< 최근 3년간 시립문래청소년수련관 이용 청소년 만족도 조사 결과 >

설문문항	2015년	2016년	2017년
종합만족도	62.8점 (20위)	74.4점 (15위)	89.1점 (16위)
직원친절도	62.3점 (20위)	73.2점 (17위)	90.4점 (17위)
이용/참여한 프로그램 만족도	69.3점 (19위)	77.4점 (9위)	89.6점 (16위)
이용/참여한 프로그램 강사 만족도	65.7점 (20위)	78.9점 (9위)	91.7점 (12위)
청소년의 욕구와 문제 이해 및 해결정도	56.3점 (20위)	73.9점 (15위)	88.9점 (14위)
프로그램 제공 만족도	62.7점 (20위)	80.0점 (10위)	89.4점 (14위)
추천의향	65.0점 (20위)	73.9점 (13위)	88.4점 (16위)
필요도	72.7점 (19위)	76.6점 (10위)	87.6점 (14위)
의견반영도	54.0점 (20위)	68.4점 (19위)	85.9점 (16위)
전반적만족도	63.3점 (18위)	81.0점 (16위)	83.3점 (20위)

- 평생교육국은 청소년들의 요구사항 반영과 필요를 충족할 수 있도록 다양한 프로그램의 개발 및 운영이 가능하고, 탁월한 조직 및 인력관리로 직원의 불친절을 해결할 수 있는 수탁기관이 선정될 수 있는 방안 마련이 필요하다고 보여짐.
- 수탁기관은 매년 12월말까지 다음연도 사업계획 제출 및 승인을 받고 부득이한 사유로 사업계획을 변경하고자 할 때에는 사전에 시의 서면 승인을 받도록 협약9)하였음.

< 시립문래청소년수련관 관리운영 위·수탁협약서 제6조 >



- 평생교육국의 최근 3년간 사업승인 내역 및 사업변경 승인 일자를 보면, 사업계획을 제출 후 3월과 4월 사이에 사업계획을 승인하였고, 연말 또는 다음연도에 사업변경의 승인을 하고 있는바, 이러한 뒤늦은 승인은 첫째, 늦은 사업계획 및 변경계획 승인으로 수탁기관은 승인없는 사업을 추진하게 되며, 둘째, 사업시행 및 사업변경 시 사후승인으로 협약서 위반이 발생하고 있으며, 셋째, 프로그램에 대한 관리·감독을 철저히 할 수 없다는 문제가 발생하고 있음.

9) 서울시립문래청소년수련관 관리운영 위·수탁협약서

< 시립문래청소년수련관의 사업계획 및 변경의 제출일과 승인일 >

연 번	최초 사업계획 승인		사업변경(1차)		사업변경(2차)	
	제출일자	승인일자	제출일자	승인일자	제출일자	승인일자
2015	2015.3.16.	2015.4.16.	2015.11.30.	2015.12.24.	2015.12.31.	2016.1.4.
2016	2016.3.15.	2016.3.28.	2016.9.22.	2016.9.30.	2016.12.20.	2016.12.23.
2017	2017.1.31.	2017.3.13.	2017.8.2.	2017.9.14.	2017.12.22.	2017.12.28.

※ 평생교육국은 사업계획 승인과 변경계획 승인이 늦은 이유를 각 위탁기관별 사업계획과 예산계획을 동시에 승인해야 수탁기관에서 사업을 추진할 수 있고, 예산확정(의회 의결)과 예산배정(기획조정실 예산과) 사이에 시간적 간격이 있어, 다수의 민간위탁기관(특화시설, 수련시설, 유스호스텔, 쉼터, 아이월센터 등)의 사업과 예산을 동시에 승인 하기에 조직규모의 한계 때문이라고 하고 있음.

- 수탁기관이 협약서에 따라 전년도 12월말에 사업계획을 제출한 것이 아닌 당해연도에 사업계획을 제출하고, 사업변경 계획도 사업변경시마다 제출해야 하나, 사업 종료시점에 제출하는 등 수탁기관이 협약서의 내용을 충실히 이행하지 않은 것으로 나타나고 있음.
- 평생교육국은 수탁기관이 협약서에 따라 전년도 연말에 사업계획을 제출하도록 하고, 사업변경시마다 사전에 서울시의 승인을 받아 사업을 추진할 수 있도록 수탁기관에 대한 철저한 관리감독이 요구된다고 하겠으며, 청소년에게 안정적인 공공서비스를 제공하기 위해 위·수탁협약서의 내용을 준수할 수 있는 수탁기관이 선정될 수 있도록 하는 평생교육국의 노력이 요망된다고 하겠음.

전문위원	김태한
입법조사관	정찬일